

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker om rett til kvalifiseringsprogrammet etter sosialtjenesteloven

29.5.2020 (2020/253)

Saken gjelder Fylkesmannens kompetanse i klagesaker om rett til kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven.

Ombudsmannen er kommet til at Fylkesmannens vedtak etterlater tvil om det foretatt en reell klagebehandling av avslaget på kvalifiseringsprogram, slik sosialtjenesteloven § 48 og forvaltningsloven § 34 krever. Den nye utdypende redegjørelsen i svaret hit tilsier imidlertid at feilen ikke har hatt betydning for utfallet i saken. Ombudsmannen ber om at Fylkesmannen vurderer om det er grunn til å forbedre rutinene for å sikre at behandlingen av klager over avslag på kvalifiseringsprogram gjennomføres og begrunnes i samsvar med sosialtjenesteloven § 48 og forvaltningsloven § 34.

Sakens bakgrunn

A søkte Nav X om kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven § 29, men fikk avslag. Avslaget ble opprettholdt av Fylkesmannen i Vestland i vedtak 29. august 2019.

Fylkesmannens avslag på kvalifiseringsprogram ble begrunnet i at vilkårene for kvalifiseringsprogram ikke var oppfylt. For rett til kvalifiseringsprogram må arbeidsevnevurderingen etter Nav-loven § 14a konkludere med at søkeren har nedsatt arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats. I tillegg må det være hensiktsmessig og nødvendig med tett og koordinert bistand. Fylkesmannen anså ikke dette vilkåret oppfylt ettersom As arbeidsevne i Navs arbeidsevnevurdering, ble ansett å være varig nedsatt til ethvert arbeid.

Fylkesmannens avslag ble også begrunnet i at kvalifiseringsprogram er en subsidiær ytelse, og at det på søknadstidspunktet for kvalifiseringsprogram var uavklart om A hadde rett til ytelser etter folketrygdloven ettersom hans klage på avslag på uføretrygd var under behandling.

Fylkesmannens vedtak ble brakt inn for ombudsmannen 15. januar 2020. I klagen ble det fremholdt at det var begått saksbehandlingsfeil ettersom Fylkesmannen hadde truffet vedtak med utgangspunkt i de faktiske forholdene på søknadstidspunktet, og ikke tidspunktet for klagebehandlingen. A viste til at det på tidspunktet for klagebehandlingen var klart at han ikke hadde rett til ytelse etter folketrygdloven, og at det derfor ikke lenger var uklart om han hadde rett til ytelse etter folketrygdloven. Videre viste han til at det på tidspunktet for klagebehandlingen også var klart at Navs arbeidsevnevurdering, som konkluderte med at As arbeidsevne var varig nedsatt til ethvert arbeid, ikke ble lagt til grunn av Nav Arbeid og ytelse. A mente derfor at han oppfylte vilkårene for rett til kvalifiseringsprogram i sosialtjenesteloven § 29, og at Fylkesmannen uriktig hadde avslått søknaden hans.

Våre undersøkelser

Etter gjennomgangen av klagen ble det besluttet å undersøke enkelte sider ved saksbehandlingen.

Fylkesmannens behandling av klagen knyttet seg til klagerens rett til kvalifiseringsprogram «på søknadstidspunktet». Fylkesmannen viste blant annet til at Nav-kontorets vedtak «ut fra situasjonen på søknadstidspunktet», ble gjort i tråd med sosialtjenesteloven. Vi ba derfor om Fylkesmannens syn på hvorvidt Fylkesmannen som klageinstans, har adgang til å ta hensyn til nye omstendigheter i klagesaker etter sosialtjenesteloven, og i hvilken grad det blir gjort.

I svar til ombudsmannen 3. april 2020 opplyste Fylkesmannen at de behandler klager etter sosialtjenesteloven i samsvar med reglene i forvaltningsloven, og særreglene om saksbehandlingen i sosialtjenesteloven kapittel 5. Til spørsmålet om Fylkesmannen som klageinstans har adgang til å ta hensyn til nye omstendigheter i klagesaker etter sosialtjenesteloven, ble det uttalt:

«Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd har vi plikt til å ta hensyn til nye omstendigheter ved prøving av saken. Dette betyr først og fremst at vi må ta hensyn til nye opplysninger knyttet til den perioden som Nav-kontoret har fattet vedtak for. Dette gjelder både opplysninger som kommer frem i klagen og nye opplysninger som kommer frem under klagebehandlingen. Vi vurderer om de nye opplysningene får betydning for konklusjonen i vedtaket, og i tilfelle hvilken betydning.»

Videre syntes Fylkesmannens klagevedtak i hovedsak å referere til Navs vurdering av vilkårene for rett til kvalifiseringsprogram. Det fremgikk ikke av Fylkesmannens vedtak at Fylkesmannen hadde foretatt en selvstendig vurdering av hvorvidt klageren oppfylte vilkårene for rett til kvalifiseringsprogram. Vi ba derfor Fylkesmannen om å redegjøre for hvorvidt Fylkesmannen ved klagebehandlingen hadde benyttet sin kompetanse (myndighet) etter sosialtjenesteloven § 48 til å prøve «alle sider av vedtaket».

Til dette spørsmålet uttalte Fylkesmannen at de ikke så bort fra at forvaltningsloven § 34 andre ledd fremhever at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Det ble derimot ikke redegjort for andre sider av saken enn de som ble ansett relevante for utfallet. Fylkesmannen viste videre til at de i klageavgjørelsen ikke redegjorde for at de

som klageinstans benyttet sin kompetanse til å prøve alle sider av saken, og erkjente at «avgjørelsen har vært for knapp i å synliggjøre våre vurderinger».

I svarbrevet til ombudsmannen foretok Fylkesmannen en utdypende redegjørelse for hvilke vurderinger avslaget på kvalifiseringsprogram bygget på. Denne redegjørelsen blir nærmere omtalt under.

Ombudsmannens syn på saken

Sosialtjenesteloven § 29 regulerer retten til kvalifiseringsprogram. Av bestemmelsen fremgår det at kvalifiseringsprogram gjelder for «personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne» og «ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven».

Videre forutsetter rett til kvalifiseringsprogram at «søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, og at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet». Dette følger av sosialtjenestelovens § 29 annet ledd.

Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene i bestemmelsen. Av forarbeidene, Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) s. 25, fremgår det at formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Målgruppen omfatter personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden eller arbeidsmarkedsloven og som er i, eller står i fare for å komme i, en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Forarbeidene fremhever at kvalifiseringsprogrammet er ment for personer som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid gjennom å få tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker.

Sosialtjenesteloven § 48 fastsetter Fylkesmannens kompetanse i klagesaker etter sosialtjenesteloven. Av bestemmelsens første ledd første punktum fremgår det at Fylkesmannen «kan prøve alle sider av vedtaket». Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan Fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnen er «åpenbart urimelig» jf. bestemmelsens første ledd annet punktum.

Sosialtjenesteloven § 41 regulerer forholdet mellom sosialtjenesteloven og forvaltningsloven, og fremhever at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven. I forvaltningsloven reguleres klageinstansens kompetanse av forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det fremgår der at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter».

Etter ordlyden i bestemmelsen kan klageinstansen prøve alle sider av saken. I dette ligger også en plikt til å prøve saken så langt det i det konkrete tilfellet er nødvendig. Det gjelder både sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider.

Det fremgår av Fylkesmannens svarbrev til ombudsmannen at Fylkesmannen ved klagebehandlingen av denne konkrete saken benyttet sin kompetanse til å prøve alle sider av vedtaket, men at det ikke var redegjort for andre sider av saken enn de som var relevante for utfallet. I sin vurdering av saken i vedtak 29. august 2019 fremholdt Fylkesmannen:

«På søknadstidspunktet for kvalifiseringsprogram 27.03.2019 hadde du søkt om uføretrygd, og din klage på avslag om uføretrygd var til behandling. Det var således uavklart om du kan ha rett til ytelser etter folketrygdloven. Nav opplyser at kvalifiseringsprogram er en subsidiær ordning, og det betyr at andre inntektsmuligheter gjennom arbeid og økonomiske rettigheter etter andre ordninger må avklares før vedtak om kvalifiseringsprogram blir fattet, se rundskriv 4.29.1.1, tredje ledd. Nav har videre lagt til grunn oppdatert arbeidsevnevurdering av 01.02.2019 der det er konkludert med at du har varig nedsett arbeidsevne. For å være i målgruppen for kvalifiseringsprogram må utfallet av arbeidsevnevurderingen etter Nav-loven paragraf 14 a være nedsatt arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats, som betyr betydelig hjelp fra Nav og eventuelt andre for å skaffe arbeid, se rundskrivet punkt 4.29.1.6. Nav vurderer at du ikke fyller alle inngangsvilkårene for kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven paragraf 29, og viser til at kravene må ha nær sammenheng med hverandre og at alle må være oppfylt for at program skal kunne innvilges, se rundskrivet punkt 4.29.1.1, første ledd. Vi kan ikke se, ut fra situasjonen på søknadstidspunktet, at Nav-kontorets vedtak er gjort i strid med sosialtjenesteloven og vi stadfester dermed Nav-kontorets vedtak.»

Ombudsmannen kan slutte seg til Fylkesmannens oppfatning om at omfanget av hva som må vurderes av klageinstansen i den enkelte sak, kan avgrenses til det som er nødvendig. Hva som er nødvendig vil variere fra sak til sak, og avhenge blant annet av sakens art og klagers anførsler. Etter ombudsmannens syn, fremstår imidlertid Fylkesmannens klagebehandling i denne saken som en gyldighetskontroll av Navs vedtak. Klageinstansens prøvingsplikt går lengre enn dette. For at klagebehandlingen skal være reell, og for at klager skal få prøvd saken i to instanser slik loven forutsetter, må Fylkesmannen som klageinstans, foreta en selvstendig vurdering av de sider av saken som klagen gir grunn til.

Omfanget av klageinstansens prøvingsplikt må sees i sammenheng med begrunnelsesplikten. Det er gjennom begrunnelsen at klageren får innblikk i om, og i hvilken grad, kompetansen til overprøving etter forvaltningsloven § 34 faktisk er brukt. Vurderingene som ligger til grunn for klageinstansens konklusjon, må derfor fremgå av vedtaket.

Plikten til å begrunne enkeltvedtak fremgår av forvaltningsloven § 24. Forvaltningsloven § 24 første ledd fastslår at «enkeltvedtak skal grunngis». Begrunnelsesplikten skal sikre at sakens parter får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse, samt hvorfor forvaltningen eventuelt ikke etterkommer partens klage.

Begrunnelsen er viktig av hensyn til parten selv, men er også ansett nødvendig for å ivareta forvaltningens legitimitet og publikums tillit til forvaltningen. Kravet om begrunnelse sikrer

grundighet og nøyaktighet ved behandlingen av en sak, noe som øker sannsynligheten for riktige avgjørelser.

Fylkesmannen har i svarbrevet til ombudsmannen foretatt en utdypende redegjørelse for hvilke vurderinger avslaget på kvalifiseringsprogram bygger på. I redegjørelsen konkluderer Fylkesmannen med at den manglende synliggjøringen av Fylkesmannens vurderinger ikke har hatt betydning for utfallet i saken. Fylkesmannen viser her til at alle vilkårene i sosialtjenesteloven § 29 må være oppfylt for at kvalifiseringsprogram skal kunne innvilges.

Videre vises det til at det avgjørende for om vilkårene er oppfylt i denne saken, er om Navs arbeidsevnevurdering, som konkluderte med at klageren hadde varig nedsatt arbeidsevne til et hvert arbeid, er uriktig. Det er kun i tilfeller hvor tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, at kvalifiseringsprogram kan innvilges. Fylkesmannen viser til at det på tidspunktet for klagebehandlingen ikke forelå opplysninger som tilsa at arbeidsevnevurderingens konklusjon var feil. Dette blir begrunnet i at arbeidsevnevurderingen baserte seg på samtaler med klager over et tidsrom på fem år, og at klageren flere ganger under Navs behandling av klagen fikk anledning til å komme med innvendinger mot arbeidsevnevurderingens konklusjon, men at dette ikke ble gjort. Fylkesmannen fremhever at de behandlet klagen en måned etter den var mottatt, og uttaler i den forbindelse at de ikke hadde «grunn til tro at en arbeidsevnevurdering som baserte seg på flere års oppfølging skulle endre konklusjon i løpet av en måned». Fylkesmannen anser det derfor riktig at avslaget på kvalifiseringsprogram ble opprettholdt, og at klageren fikk informasjon om at arbeidsevnevurderingen og dens konklusjon, kunne påklages.

Fylkesmannens opprinnelige avslag på kvalifiseringsprogram etterlater tvil om det er foretatt en reell klagebehandling av saken. I redegjørelsen til ombudsmannen har Fylkesmannen erkjent at vurderingene som ligger til grunn for avslaget på kvalifiseringsprogram, ikke i tilstrekkelig grad er synliggjort i vedtaket. Ombudsmannen har ikke funnet grunn til å rette avgjørende rettslige innvendinger mot den nye utdypende vurderingen Fylkesmannen har foretatt.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at Fylkesmannens vedtak etterlater tvil om det foretatt en reell klagebehandling av avslaget på kvalifiseringsprogram, slik sosialtjenesteloven § 48 og forvaltningsloven § 34 krever. Den nye utdypende redegjørelsen i svaret hit tilsier imidlertid at feilen ikke har hatt betydning for utfallet i saken. Ombudsmannen ber om at Fylkesmannen vurderer om det er grunn til å forbedre rutinene for å sikre at behandlingen av klager over avslag på kvalifiseringsprogram gjennomføres og begrunnes i samsvar med sosialtjenesteloven § 48 og forvaltningsloven § 34.

29.5.2020 (2020/253)

